

環境政治学序説（1）

A Preface to Environmental Politics

山口裕司

本稿は、環境政治学という学問に関する私見をまとめたものである。現在、同学問を踏まえた学会は日本にはなく、この学問自体も真新しい。他国では、この分野の研究は進んでいるといえる。まず本号では、環境問題の定義と歴史をコンパクトに整理する。次に、筆者なりに環境政治学の定義を行ない、その特色を述べる。

キーワード：環境政治学、環境問題

目次

- I はじめに
- II 環境問題の定義と歴史
- III 環境政治学の定義と特色（以上、本号）
- IV 環境問題をめぐる思想と運動
- V 環境問題と政治（日米独）
- VI 田中正造（日本）
- VII レイチェル・カーソン（アメリカ）
- VIII 緑の党（ドイツ）
- IX おわりに

I はじめに

環境政治学という学問は、まだわが国では市民権を得ているとは言いがたい。しかし欧米の動向をみると、この分野での研究書は多く学会も見られる(1)。わが国には環境政治学会はまだ存在しない。したがって、本稿は将来わが国でのこういう分野の研究発展に多少なりとも寄与できればと考える。

本稿のテーマは「環境政治学序説」である。環境政治学に関する筆者なりの整理と認識を披歴するのが目的である。環境政治学の研究動向の紹介というよりも、環境政治学をこのような視点か

ら紹介したら面白いのではという試論である。環境政治学の入門書へのたたき台である(2)。

本稿を含む3連作の論文の流れは、次のとおりである。環境問題の定義と歴史、環境政治学の定義と特色、環境問題をめぐる思想と運動、環境問題と政治（日米独）、田中正造（日本）、レイチェル・カーソン（アメリカ）、緑の党（ドイツ）である。

そのうち本稿のテーマは、環境問題の定義と歴史、環境政治学の定義と特色、である。

II 環境問題の定義と歴史

1 環境問題の定義

環境問題に関する様々な定義があるが、次のようなものが興味深い(3)。

環境問題に関する従来のわが国の議論は、公害対策基本法（1967年）に基づく典型7公害（大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、悪臭、地盤沈下）、自然環境保全法（1972年）に基づく自然保護、1988年頃からの地球環境問題、の三つが中心を占めていて、どちらかと言えば現象面の議論が多かった。

その一方で、20世紀以降の特徴と言える大量生産・大量消費・大量廃棄の産業経済システムと環境問題の関連を不問に付した議論が多かった。

人類は、長年にわたり農業、産業、交通システム、エネルギーの利用などを改善し、経済活動を拡大し、豊かな消費生活を享受してきた。しかし1960年代以降、大量生産・大量消費・大量廃棄といった産業経済システムとそのシステム内で営まれる消費生活それ自体が、環境への人為的負荷の原因であることが認識されるようになった。

環境問題とは、人間活動の拡大（資源とエネルギー利用の拡大）による生態系の劣化、人間の生存条件の劣化、生産条件の劣化、といえよう。

さて、環境問題を解決するということは、あらゆる手段を駆使して人間活動から生じる様々な汚染を環境の許容限度と人体の許容限度内に抑えることを意味する。これまで当然とされた設備投資の拡大、巨大建造物の建設、消費生活の拡大、などの考え方を変える必要がある。

これを踏まえて、環境問題を考えるうえでのキーポイントを挙げてみよう。

第一は「人間」である。環境問題の原因は拡大し続ける人間活動であり、その影響を受けるのも人間である。人間には心理的弱点があり、環境問題への対応にはこれらに留意しなければならない。①人間は怠惰である。②人間は不安・危険時には敏感であるが、安心・安全時には鈍感である。③人間は五感で把握できない危険因子を無視する傾向がある。④人間は汚いもの（視覚）、まずいもの（味覚）、嫌な匂い（臭覚）などには比較的注意が働き、それらを拒否する能力が備わっているが、きれいなもの、美味しいもの、いい香りには注意があまり働かず、それらを受け入れる傾向がある。

第二は「総量」である。資源・エネルギーの供給量と消費量、廃棄物の量、汚染の程度などの統計資料は総量で表示することが望まれる。環境問題は総量で決まるからである。

第三は「蓄積性」である。環境問題は基本的に蓄積性の問題であり、同問題の理解には単年度の統計資料では不十分である。経年変化がわかるような時系列、累積の統計資料が必要である。

第四は「環境への人為的負荷」である。こうした負荷が生態系に影響を及ぼし、大気・水・土壌・食品などを介して、人体への負荷に収斂し、結果、人間の生存条件が劣化する。

第五は「自然の法則」である。日常生活では意識されない自然の法則の存在を意識する必要がある。たとえば、生態学の法則、熱力学の法則、物質不滅の法則、などである。

第六は「経験則」である。人類が長い歴史のなかで獲得した経験則も重要である。すなわち歴史的に蓄積された英知を十分活用すべきである。

2 環境問題の歴史

全世界を踏まえた環境問題の歴史とはどのようなものだろうか。4つに時期区分して、環境問題の歴史的経緯を振り返ってみよう(4)。

第1期（約600万年前～）

人間の先祖は約600万年前に登場したとされるが、それは二足歩行を始めた直立猿人であった。二本足で立つことにより、彼らは手を自由に使えるようになる。手の指の発達が彼らの知能を発達させ、自然を加工する力を与えた。さらに人間は火を使用することで、自然を加工する力が増大する。先史時代における火による自然破壊は様々な発掘現場に見られる。

第2期（約1万年前～）

約1万年前、農業の登場によって環境問題は第2期に入る。自然が提供してくれたものだけを採取していた原始時代には、人類は自然の一構成要素であった。各種の生物を絶滅させているのでエコロジ的には問題があるが、少なくとも大規模な環境問題は発生しなかった。

農業は人間に必要な食糧のみを、自然を大幅に加工して、集中的に生産する方法である。農業は人口の増加と人間の定住化をもたらした。その結果、定住地周辺の地力は枯渇していった。かつて古代文明が栄えた地域は今日砂漠化しているが、これは地力を使い果たした結果である。メソポタミアでは深刻な塩害が発生し、定住は同時に疫病も発生させた。

地球自体に対する最大の負荷は人口爆発である。同じ単位面積で、狩猟、遊牧、農耕で養える人間数は、それぞれ10倍以上の開きがある。農業革命当時の世界人口は500万人ほどであった。今日のグローバルな環境問題の要因は二つある。資源過剰消費と人口爆発である。

第3期（約500年前～）

近代世界の特徴は欧州の世界化にあった。欧州の世界への拡大で環境問題は第3期に入った。世界各地に進出した欧州人は、土着文化、生活習慣、その土地の自然を破壊しつくしていく。そうした背景にあるのは、欧州人のエートスであろう。それを育んだのは、欧州の自然環境とそれによる貧困である。

自然環境の厳しさからくる農業生産力の限界は、欧州諸国の眼を海外に向けさせる。欧州の拡大は、先住民の征服だけでなく固有の生態系も破壊していった。欧州化は絶えざる破壊の過程といえる。欧州の世界化にともなって環境破壊も世界化した。最初にスペインが南米で、次にイギリスが北米、アフリカ、アジアで自然破壊を進める。

第4期（約250年前～）

エネルギー革命としてのイギリス産業革命で環境問題は第4期を迎えたといえよう。産業革命の起源には二つあり、ひとつは重商主義の矛盾（低賃金労働の限界）であり、これが機械化を招来する。もうひとつはエネルギー問題である。

機械が使用されても、動力は必ずしも石炭に一本化されず、家畜、人力、水力が多かった。この段階では大規模な環境問題は生じなかった。しかし莫大な生産力を生み出すには莫大なエネルギーが必要である。石炭が大規模に使用されるようになり、工業化は本格化した。

イギリスにおけるエネルギー事情は長い年月の間に悪化していた。中世のイギリスは産業が遅れていた分、森林が残されていた。16世紀前半になってもイギリスは木材の輸出国だった。しかしエネルギー源として豊富にあった森林は伐採され、やがてイギリスから森林は消滅した。その後、貧者の燃料であった石炭の一般への普及が進み、さらに産業用燃料としても、1670年代後半頃からかなりの量の石炭が消費されるようになった。

工業生産は、燃料のほかに原材料として大量の鉄を必要としたが、石炭の燃焼の際に不純物が発生するため、基幹産業である製鉄業は石炭の恩恵に与れなかった。しかし鉄需要の増大は、木材以外のエネルギー源を必要としていく。1709年のエイブラハム・ダービーによるコークス炉開発の背景には森林資源の減少があった。木材資源の枯渇というエネルギー危機がイギリスに産業革命をもたらした。地下鉱物資源は掘れば掘るだけエネルギーを供給した。資源が尽きるまで生産は拡大することになる。結果、爆発的な生産力と富がイギリスにもたらされた。

しかしイギリスでは大量の化石燃料の燃焼によって大気汚染が広がった。国境を越えた環境問題がここに始まった。大気汚染は、今日では酸性雨、温暖化の起源であるが、当初は霧という形で認められていた。石炭と大気汚染との関係は、石炭利用の歴史の古いイギリスでは17世紀初頭から指摘されていた。ロンドンの年間の霧発生回数は増大し、それにともない社会的被害も増えた。ロンドンでは深刻なスモッグが発生し、特に1880年のスモッグは1200人の死者を出したと言われる。

産業革命によって環境問題の前史は終わり、そして後史が始まったといえる。近代的な環境思想が本格的に勃興してきたのは、産業革命の余波の影響である。グローバルな環境問題の出発は産業革命からといえる。

III 環境政治学の定義と特色

1 環境政治学の定義

環境政治学はどのように定義できるだろうか。環境政治学とは簡単にいえば、環境問題に政治学的にアプローチする学問である。学問（科学）は通常、3つのカテゴリーに区分できる。自然科学、人文科学、社会科学、である。

環境問題へはそれぞれ、自然科学的、人文科学的、社会科学的なアプローチが可能である。具体的に言えば、自然科学的アプローチとしては生態学（エコロジー）、生物学、化学などがある。これらの学問は科学的調査、データ集積などによって自然界に生じた変化（問題）を発見・解明し提示することが重要な使命である。これらの諸科学によって初めて環境問題の所在が明らかにされるのである。

人文科学的アプローチとしては、哲学、倫理学(5)、宗教学などがある。これら諸科学は環境と人間の関わりにおける理念、価値観などにスポットを当てる。人類が環境問題を引き起こした要因を紐解くなかで、特に人間の自然観の問題性を強調し、環境問題を解決するうえでの新たな価値観（自然観）を検討する学問である。環境問題を解決しなければならない理由を考えたり、処方箋を提示したり、人間の環境意識改革に寄与するのである。

最後に、社会科学的アプローチである。環境政治学はこのカテゴリーに入る。他の学問としては社会学、経済学、法学などがある。これらの学問は政治学に比べて、環境問題への取り組みが進んでいる。それぞれ環境社会学、環境経済学、環境法学(6)など、環境政治学に比べて、はるかに研究蓄積が多いと言える。

2 環境ガバナンス論

この分野のフロンティア的研究者、松下和夫は、「環境政治」という用語を「環境ガバナンス」に代えた背景を次のように述べる(7)。

環境ガバナンス（governance）は、直訳すれば、環境管理（法、組織）、環境統治（方式）となるが、こうした訳語では、社会を構成する市民や企業などのメンバーが、国家により上から統治・管理される客体とのニュアンスが強くなってしまう。むしろ現代のガバナンスは、国家と社会を構成する市民などの多様な主体がともに作り上げていくマネジメント（管理）を意味する。

一方、環境政治とは、環境という公益的利益にかかわる、権力をともなった多元的主体の活動、となる。この意味を少し広げて、行政や意思決定過程、政策の実施プロセスなどを含め、ものごとのやり方や取り組み、管理の仕方、ルールや仕組み全般などを意味に含めると、ガバナンスの意味するところに近くなる。

それゆえ、松下の言う「ガバナンス」は統治ではない(8)。しかし統治と無関係ではない。要するに、「統治」と「自治」の統合の上に成り立つ概念が、ガバナンスである。

では、環境ガバナンスの分析枠組みはどのようなだろうか。

環境ガバナンスは、結論的には、社会が環境問題にどのように対処するか、その対処の仕方と言える(9)。そのプロセスでは、環境問題の課題設定と定義づけをめぐって、社会の公式・非公式のさまざまな組織や主体が相互に影響を及ぼす。また環境ガバナンスは、環境問題がどのようにして政治的課題となり、どのようにして政策が形成され、そしてどのように計画や事業が実施されるかに関わっている。環境ガバナンスに関連する政策プロセスは、第一に課題の設定、第二に政策形成(立法)、第三に政策の実施である。

まず課題の設定について述べると、環境問題の存在とそれが政治的・行政的課題になることとの間にはギャップがある。このギャップを埋めるプロセスが課題設定である。ある問題が社会の課題として認識されるためには、単に社会的・政治的関心を得るだけでなく、マスメディア、利害関係グループ、産業界、官庁から注目を集める必要がある。関係者がどのように課題を認識するか、どのような解決策や政策手段が、それぞれから提起されるかがこのプロセスで重要である。

次に、政策の形成(立法)である。政策の課題として設定されたものでも、課題解決のための立法や政策措置の行動に至らないものもある。他方、順調に立法プロセスにそって法律制度化され必要な対策が講じられる課題もある。ある問題が政府の課題となり、立法化が現実視されるようになると、さまざまな政策選択肢が考慮される。どのような選択肢がどのような利害グループから出され、なぜ特定の選択肢が他の選択肢より重要視されるようになるかについては、ケーススタディによる検証が必要となる。さらに、特定の課題が立法プロセスを経ないで、マスメディアなどを通じて社会に大きな影響と変化をもたらす、人々の行動様式を変え問題の解決に向かうこともある。

最後に、政策の実施過程である。法律が制定されある政策が行政機関で決定されることと、それが現実どのように具体的な計画や規制や事業として実施されるかは、別の話である。その場合、どのような手段を用いて政策を効果的に実施するか、つまり政策手段の選択が重要な問題となる。たとえば規制的手段(汚染物質の排出基準設定など)、誘導的手段(税制など)のいずれを用いるか、あるいはその他の手段をどのようにミックスするかである。政策が効果的に実施されるためには、政府が産業界や市民など社会の多様な利害関係者といかに適切に意思疎通を図り、それぞれの主体を説得して、活動様式やライフスタイルに変化をもたらすかが重要である。

3 環境政治学の問題領域

星野智は松下和夫の研究業績を踏まえ、「環境政治と環境ガバナンス」というテーマで環境政治論を整理している(10)。彼は松下ほど政治とガバナンスとの違いを述べていない。その意味では、政治とガバナンスを同一視していると思われる。

一方、筆者の使う環境政治学は、星野のいう「環境政治論」に近い意味で使用している。環境政治学の厳密な定義は今後の課題としたい。

さて、環境政治学(論)の問題領域は次のように整理できるだろう。

第一に、環境政治学(ないし地球環境政治学)は1992年の地球サミット以降、欧米諸国で環境問題への関心が高まるなかで進展しつつある研究分野である。わが国では、ようやくそれらに関する研究が始まった新しい分野である。しかし、欧米でも確立された研究分野ではなく、その研究方法、研究領域、環境思想的スペクトルなどで多種多様である。さらに言えば、グローバル化の時代において国内政治と国際政治の境界が薄れつつある現状では、環境政治学の領域そのものもトランスナショナル化し、地球環境政治学に収斂される傾向もある。

第二に、欧米諸国で環境政治学を発展させた要因として二つが挙げられる。ひとつは、1970年代以降の「古い政治」から「新しい政治」への転換がある。

新しい政治の特徴はどのようなものだろうか(11)。

新しい政治は、「新しい政治要求のうねりを受けた参加的傾向や参加的手法の相関的増大、政治的アジェンダの部分的変化」といえる。新しい政治の帰結として登場したのが、新しい政党(緑の党)や新しい社会運動である。

古い政治は政治エリートの決める参加方式が支配的だが、新しい政治はエリート挑戦的参加の拡大が特長である。古い政治の時代に政治エリートは労働組合、既成政党、利益集団などのヒエラルヒー的組織を通じて政治的アジェンダを決め、政治的対立を組織した。新しい政治の登場により、市民はヒエラルヒー組織のエリートによる政治的策略に反応しなくなった。逆に市民は直接圧力をかけることでエリートを自分たちの意向に従わせようとする。さらに市民の多くは市民イニシアティブや新しい社会運動の一員となる。そうした運動は組織化やヒエラルヒーの程度が弱く、支配エリートの役割に本質的に挑戦するものである。

新しい政治の運動家によるエリート挑戦型の政治参加方式の広がり、単に政治スタイルの問題ではない。それはまた代議制民主主義の拒絶を意味する。こうした新しい団体は意思決定過程への直接的参画をめざし、直接民主主義の拡大を求め、政治エリートの恒久的支配を排除する。

環境政治学発展のもう一つの要因は、環境問題のグローバル化である。いわゆる地球環境問題は明らかにトランスナショナルといえるような広がりを持つ問題であり、これらに対応するには国民国家を超えたリージョナルないしグローバルな枠組みが必要となってきた。1980年代以降に見られた地球環境ガバナンスないしレジームの形成という流れは、条約、議定書、ソフト・ローな

どの多国間環境協定によって主権国家の行動を拘束することで、地球環境問題へのグローバルな対応を実現してきた。

結論的に言えば、環境政治学（論）は地球環境政治学（論）でもあり、それが対象とするのは、ローカル（local）、ナショナル（national）、リージョナル（regional）、グローバル（global）の4分野の環境政治である。加えて、そうした政治過程における意思決定に多元的なアクターがどのように関わってくるのか、そして世界システムにおける中心－周辺の関係のなかで環境政治がどのように展開されるのかも研究対象となる。さらに、自然と人間の関係を内包した生態系としての環境に関する歴史的・思想的研究もその対象である。

星野によれば、環境政治という場合、二つの側面があるという。ひとつは、環境政治の構造的・制度的な側面であり、自治体、国家、国際機関などのフォーマルな機関による環境政策的な側面である。ここでは、環境政策をめぐる権力や財の配分ないし分配、それへの様々なアクターの参加が問題となる。もうひとつは、社会運動的な側面であり、従来の環境破壊的な政策や社会・政治・経済システムへの抵抗と環境負荷の少ないシステムの形成をめざす環境運動である。環境運動もローカルな分野からグローバルな分野まで拡大しており、そこに関わるアクターも、アクターの関わり方も多様である。

本稿では以下、環境政治の政策的側面のみを検討する。

4 環境政治の政策的側面

環境政治の政策的側面を検討する場合も、グローバル、リージョナル、ナショナル、ローカルの4分野に区分した方がわかりやすい。

第一に、グローバルなレベルでは、地球環境政治の政策的合意形成の手段として、グローバル・ガバナンスの枠組みの有効性が認められつつある。これまでグローバルなレベルでは、ガバナンスはフォーマルな組織間の関係と見なされてきたが、現在では、NGO、市民運動、多国籍企業などのアクターを含む多元的枠組みとなっている。地球環境問題において国際的な合意を形成するプロセスで、一定の規範やルールが取り決められる場合、そうした規範やルールの体系をレジームという言葉で表現できる。たとえば、地球環境レジームという場合には、地球環境問題に関する国際的な規範やルールをいい、具体的には条約、議定書、ソフト・ローを指す。グローバルな規制を目的とする地球環境条約では、まず一般的・抽象的な規定から構成される枠組条約が締結され、次いで、その内容を具体化するための「議定書」が締結されるという二段階的なステップが踏まれる。

第二に、リージョナルなレベルでの環境政策の問題を検討する。温暖化防止への対応に見られるように、EU27カ国は統一的なアクターとして行動しており、そうした協調行動の背景にあるのが、EUにおける共通の環境政策の策定と実施である。そのなかで特に顕著な分野は、環境基準と

政策決定過程の調和化である。

第三に、ナショナルなレベルでの環境政策である。先進国では、1970年代に環境政策を推進する機関として環境庁（環境省）が設置された。イギリスでは1970年に環境省が設置され、アメリカでは、1969年に国家環境政策法が議会を通過して成立し、そのなかで環境保全基本政策と環境影響評価制度が主要な柱となった。1970年には独立した機関として環境保護庁が設置された。

わが国でも1971年に環境庁が設置され、環境政策を統合的に実施するための機関が生まれた。しかし環境アセスメントに関しては、公共事業を推進する業界や通産省および建設省などの反対があり、国レベルの環境アセスメント法は1997年まで成立しなかった⁽¹²⁾。またわが国では、地球サミット終了後、環境法についての本格的な審議が開始され、1993年に環境基本法が成立した。

第四に、地方自治体というローカルなレベルでの環境政策である。近年、地球サミットのアジェンダ21で示されているように、グローバルな環境政策との連携が求められている。わが国では、環境基本法が制定され、1994年には環境基本計画が策定されたのに応じて、各自治体においても環境基本条例と環境基本計画が次々に作られてきた。環境基本条例は自治体の環境政策の基本的綱領であり、環境基本計画はその具体的実施のためのプログラムである。また地球環境問題への対応についても、基本条例のなかに規定されている場合がほとんどであり、各自治体ではアジェンダ21のローカル版としてのローカル・アジェンダの策定が進んでいる。

【注】

- (1) 筆者が関わった環境政治学関連の邦訳書としては次のものがある。John McCormick, *The Global Environmental Movement, the second edition*, John Wiley & Sons, 1995. ジョン・マコーミック（石弘之・山口裕司訳）『地球環境運動全史』岩波書店、1998年。Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, The MIT Press, 2004. ロビン・エッカーズレイ（松野弘監訳）『緑の国家—民主主義と主権の再考』岩波書店、2010年。
- (2) 最近出版された環境政治学関連の文献として次のものが興味深い。特定の環境問題（気候変動、石油エネルギー、食糧安全保障、ゴミ、毒物、資源対立）をめぐる、政治権力、経済権力、イデオロギー権力、軍事権力がそれらの問題の発生や話題作りにどのように寄与しているかを解明している。Shannon O'leary, *Environmental Politics. Scale and Power*, Cambridge U.P., 2010.
- (3) 瀬戸昌之・森川靖・小沢徳太郎『文科系のための環境論・入門』有斐閣、1998年、6～29頁。
- (4) 海上知明『環境思想—歴史と体系』NTT出版、2005年、4～23頁。
- (5) グローバルな環境変化の倫理的次元に関しては、たとえば次の文献を参照されたい。Chukwumerije Okereke(ed.), *The Politics of the Environment. A Survey. First Edition*, Routledge, 2007, pp.136-157.
- (6) 環境法学的視点で世界各国の環境法、環境原則などを紹介した文献として次のものがある。

Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford U.P., 2002.

(7) 松下和夫『環境ガバナンス—市民・企業・自治体・政府の役割』岩波書店、2002年、11～23頁。

(8) 最近の環境ガバナンス論としては次の文献が興味深い。ちなみに、「持続可能な開発のためのガバナンスに関する新たなパースペクティブ」「環境問題を解決するためのガバナンス」「持続可能な開発のためのガバナンスの有効性」などに関して検討されている。Magali A. Delmas and Oran R. Young(ed.), *Governance for the Environment. New Perspectives*, Cambridge U.P., 2009.

(9) エコロジー的近代化を踏まえた環境ガバナンスへの新しいアプローチとして次の文献を参照のこと。Arthur P.J. Mol, David A. Sonnenfeld and Gert Spaargare(ed.), *The Ecological Modernisation Reader. Environmental reform in theory and practice*, Routledge, 2009, pp.156-189.

(10) 星野智『環境政治とガバナンス』中央大学出版会、2009年、3～15頁。

(11) 拙稿「新しい政治のなかの市民運動—NGO・NPO」森本哲郎編著『現代日本の政治と政策』法律文化社、2007年、所収。

(12) 畠山弘文・新川敏光「環境行政にみる現代日本政治」大嶽秀夫編著『日本政治の争点』三一書房、1984年、所収。